Point d'æncrage

Une fiscalité écologique européenne, mode d'emploi



point d'æncrage

Nous contacter

Pour toutes questions, remarques et commentaires sur ce rapport, le lecteur pourra se référer à notre site internet www.pointdaencrage.org ou contacter l'équipe de Point d'aencrage en écrivant à contact@pointdaencrage.org.

N'hésitez pas à nous suivre sur les réseaux sociaux :

 @pointdaencrage

 point d'aencrage

Une fiscalité écologique européenne : mode d'emploi

Antoine Maudinet pour Point d'Aencrage

Constats

- ***Les solutions d'atténuation et d'adaptation au réchauffement climatique sont à notre portée.***
- ***Les ambitions collectives ne sont pas encore traduites par des actes à la hauteur du défi à relever.***
- ***L'outil législatif et le marché carbone sont à eux seuls insuffisants.***
- ***Les taxes environnementales nationales ont un poids faible et qui régresse de surcroît sur la dernière décennie.***
- ***L'Union européenne est le cadre le plus pertinent pour mettre sur pied une fiscalité écologique.***

Propositions

- ***Utiliser la voie de la coopération renforcée pour établir le noyau dur d'une fiscalité écologique à l'échelle européenne***
- ***Instaurer une taxe sur le carbone ajouté s'appliquant aux biens et services consommés***
- ***Etablir au préalable un système standardisé de comptabilisation du CO_2 et des autres gaz à effet de serre et œuvrer à sa diffusion la plus large possible sur le plan international***
- ***Affecter prioritairement les recettes dégagées à la conversion des équipements à forte empreinte carbone***

On ne compte plus le nombre de responsables politiques qui ont appelé de leurs vœux la mise en place d'une fiscalité écologique européenne. Presque tous la jugent pragmatique et nécessaire : elle est tellement invoquée qu'elle en deviendrait parée de toutes les vertus pour le citoyen peu averti, guère au fait de ce qu'elle recouvre. La fiscalité environnementale vise à intégrer, dans les coûts supportés par les acteurs économiques (entreprises, ménages, secteur public...), le coût des dommages environnementaux causés par leurs activités. Elle peut être incitative ou punitive, et parfois les deux. Il s'agit d'un système fiscal moderne et intelligent, qui favorise la régulation économique et les transferts de fiscalité vers la pollution.

Depuis plus de vingt ans qu'elle est envisagée, discutée et triturée dans toutes ses modalités, force est de constater qu'aucune fiscalité écologique n'a réellement émergé à l'échelle de l'Union. Rapport après rapport, le Groupe d'experts intergouvernemental sur le changement climatique (GIEC) confirme pourtant l'urgence de prendre les mesures appropriées pour réduire les émissions de CO_2. L'économiste Nicholas Stern a, lui, montré que le coût de l'inaction allait croissant. Les conséquences sont connues de tous : phénomènes météorologiques extrêmes décuplés en fréquence et en intensité, pollution atmosphérique, sécheresse, désertification, montée et acidification des océans, apparition de mouvements migratoires non maîtrisables, perte de biodiversité. Autant de phénomènes qui réduisent notre qualité de vie et qui peuvent être eux-mêmes porteurs de risques nouveaux.

L'établissement d'une fiscalité écologique européenne est à nos yeux le chaînon manquant d'une transition vers une société aux modes de production et de consommation pérennes et durables.

(Pourquoi ?) **Contre le réchauffement climatique : la voie fiscale, la dimension européenne**

L'Union européenne, l'échelon adéquat

Outil technique autant que symbolique, c'est à l'échelle de l'Union européenne qu'une fiscalité écologique serait particulièrement pertinente.

L'Union européenne (UE) est en effet un ensemble économique cohérent car très intégré. Les deux tiers des échanges des pays de l'UE se font avec d'autres pays de

l'Union. Ils contribuent ensemble à un budget commun, et leur politique budgétaire est de plus en plus strictement encadrée. Plus encore, 17 d'entre eux partagent la même monnaie et donc la même politique monétaire. Hormis l'échelon de l'État-Nation, aucun autre ensemble économique ne présente un profil aussi homogène que l'UE, ainsi à même d'éviter les effets d'aubaine et stratégies de dumping.

La vocation européenne d'une fiscalité écologique s'impose également par sa dimension internationale. Le dérèglement climatique est un phénomène d'envergure planétaire, dont les répercussions et ramifications ne connaissent pas de frontière. Au regard des difficultés des États à s'accorder sur une contrainte légale pour la réduction des émissions de CO_2, la mise en place d'une fiscalité écologique mondiale à court et moyen terme relève quant à elle de l'utopie. Face à ce constat, une fiscalité écologique à l'échelle de notre continent combine réalisme et ambition. Certes, l'Union européenne n'est responsable que de 10 % du gaz à effet de serre (GES) émis chaque année. Néanmoins, développer les outils menant à une prospérité moins dépendante d'émissions carbone serait à coup sûr une source d'inspiration pour les autres pays et donnerait à l'UE un rôle pilote dans le monde.

Organiser une fiscalité écologique au niveau européen n'est pas seulement pertinent, c'est aussi un gage de crédibilité en termes d'ambition environnementale. Tout d'abord par contraste, parce que cette ambition peine à s'affirmer chez les États membres. À rebours d'un défi climatique qui se fait sans cesse plus évident, la part de la fiscalité écologique dans les PIB nationaux respectifs de l'UE est passée de 2,7 % à 2,4 % entre 2000 et 2010[1]. À l'inverse, cette crédibilité s'est progressivement affirmée au sein de l'UE au travers des traités qui la régissent. La politique environnementale de l'UE fait sienne les principes de prévention, de précaution, de correction à la source des atteintes à l'environnement, et de pollueur-payeur (article 191.2 TFUE)[2]. Elle a une compétence d'attribution pour préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, et pour promouvoir à l'international des solutions pour lutter contre le changement climatique (article 191.1 TFUE). En outre, les traités disposent que « les exigences de la

[1] http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Chiffres_et_statistiques/2012/chiffres-stats361-taxes-environnementales-2010-novembre2012.pdf

[2] « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. »

protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union » (article 11 TFUE), y compris, donc, dans le domaine de la fiscalité.

En droite ligne de ces principes, l'adoption du paquet énergie-climat en 2009 a tiré vers le haut l'ambition environnementale de tous les États membres. L'objectif est de faire passer, d'ici à 2020, la part des énergies renouvelables à 20 % dans le mix énergétique européen, de réduire les émissions de GES des pays de l'Union de 20 % par rapport au niveau d'émission de 1990 et d'accroître l'efficacité énergétique de 20 %. Si la route est encore longue vers le « Facteur 4 » – objectif de diviser par quatre les émissions de GES d'ici 2050 –, le paquet énergie climat n'en demeure pas moins l'engagement international le plus ambitieux qui ait été pris à ce jour. La Commission européenne, soutenue par la France et l'Allemagne, a d'ailleurs récemment annoncé un objectif de 40 % de réduction des émissions pour 2030.

La taxe, complément indispensable aux normes et au marché carbone

Si les normes européennes couvrent un grand nombre de domaines et d'activités ayant un impact sur l'environnement, elles n'intègrent pas toujours au mieux toutes les dimensions que comporte l'enjeu.

La réglementation est généralement efficace pour encadrer les activités les plus nocives, mais elle présente l'inconvénient de n'offrir aucune marge d'adaptation économique à ceux pour qui elle s'applique. Comme le résumait déjà Portalis, « la loi permet, ordonne ou interdit »[3]. Ces traits qui font d'ordinaire la rectitude de la loi peuvent en revanche se révéler frustes dès lors qu'il s'agit de véhiculer des incitations économiques. La norme est, par nature, uniforme : elle s'applique indifféremment aux agents en faisant fi de leurs préférences propres. À l'inverse, la taxe présente l'avantage de la souplesse, laissant au producteur polluant le choix de prendre lui-même en charge le coût de dépollution, ou d'en payer la taxe. L'efficacité de l'outil fiscal a ainsi été attestée par une dizaine d'études menées entre 1974 et 1980 aux États-Unis sur le contrôle de l'air, d'où il ressort que les instruments économiques atteignaient le même objectif que la réglementation pour un coût dix à quinze fois inférieur[4].

---

[3] Jean-Etienne-Marie Portalis, *Discours préliminaire sur le projet de code civil* (1804).

[4] Vincent Drezet, *Quelle Europe fiscale ?* (2008).

Par rapport à la norme, la taxe présente également l'avantage du double dividende : elle aussi contribue à réduire la pollution, mais permet en plus de dégager des recettes qui pourront par exemple être réinvesties dans l'aide à la transition écologique.

Le marché et la taxe ont tous deux pour ambition de fixer un prix au carbone, mais le fonctionnement du système européen d'échange de quotas d'émissions de GES (SEQE, ou ETS pour *emission trading scheme*)[5] présente de nombreuses lacunes qui en font un outil à lui seul insuffisant pour envoyer les signaux nécessaires à une transition écologique.

Le marché ETS ou « marché carbone » est d'abord affaibli par ses importantes dérogations qui sapent l'impact du dispositif avant même son application. Les secteurs du transport, de l'agriculture et du logement sont exclus du système ETS, alors qu'ils représentent environ 50 % des émissions de GES de l'Union. La problématique des fuites de carbone[6] a été l'occasion de distribuer gratuitement des permis de polluer sous des conditions excessivement souples ; ces largesses accordées en sont venues à dispenser un grand nombre d'industriels de se confronter à la mise aux enchères des permis. Par ailleurs, les dérogations accordées pour les applications du mécanisme de développement propre[7] (MDP) issu du protocole de Kyoto connaissent des dysfonctionnements qui ont pour résultat l'absence de réduction d'émissions de GES. À cela s'ajoute également un détournement du système ETS *via* des opérations de fraude à la TVA.

[5] Issu de la directive 2003/87/CE, ce système consiste à attribuer un prix aux droits à émettre des GES afin d'inciter des acteurs – États ou entreprises – à réduire leurs propres émissions en échangeant entre eux des « droits à polluer ». Un « quota » correspond généralement à l'autorisation d'émettre une tonne d'équivalent de dioxyde de carbone (CO_2e) et constitue un étalon communément accepté pour les échanges. À l'aide de ce système, l'UE et les États membres cherchent à respecter les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre prises dans le cadre du protocole de Kyoto.

[6] Les fuites de carbone sont des augmentations des émissions mondiales de gaz à effet de serre imputables aux délocalisations de productions en dehors de l'Union européenne décidées en raison de l'impossibilité pour les entreprises concernées de répercuter les augmentations de coûts induites par le système d'échange de quotas d'émissions (SEQE ou ETS en anglais) sur leurs clients sans subir d'importantes pertes de parts de marché au profit de concurrents de pays tiers. Cf. http://www.novethic.fr/lexique/detail/fuite-carbone.html

[7] Il s'agit d'un mécanisme qui consiste pour les pays industrialisés à payer pour des projets qui réduisent ou évitent des émissions dans des nations moins riches. D'un côté, les pays industrialisés sont récompensés de crédits pouvant être utilisés pour atteindre leurs propres objectifs d'émissions. De l'autre, les pays receveurs bénéficient gratuitement de technologies avancées qui permettent à leurs usines ou leurs installations générant de l'électricité d'opérer de manière plus efficace.

L'établissement du prix de la tonne de CO_2 est un autre pan problématique du système ETS[8]. Du fait d'une allocation initiale trop généreuse des permis à laquelle s'est ajouté le ralentissement de l'activité économique lié à la crise économique, le prix de la tonne de CO_2 ne dépassait pas 7 euros en février 2014, alors qu'il est généralement admis que c'est à partir de 30 euros la tonne qu'il dégagerait les montants de revenus à même d'inciter à l'investissement dans les énergies renouvelables. Comparé au prix initial de 41 euros la tonne fixé par la Suède lorsqu'elle a mis en place sa propre fiscalité écologique en 1991, le prix actuel en vigueur dans l'ETS souligne l'insuffisance du signal envoyé aux acteurs économiques pour contribuer à la transition écologique. En outre, comme tout marché de matières premières, l'ETS est exposé aux activités spéculatives et peut faire l'objet d'évolutions erratiques, à l'opposé des incitations stables, claires et durables favorisant l'investissement dans des technologies faiblement carbonées.

Plus fondamentalement, le marché carbone et la taxe carbone n'ont pas le même objet. Quand bien même il fonctionnerait parfaitement, l'offre et la demande sur le marché ETS jouent sur la rareté relative des énergies fossiles, ce qui laisse toujours ouverte la possibilité d'une hausse tardive de leur prix. La taxe carbone vise quant à elle la réduction des émissions de GES et peut, elle, être fixée de manière beaucoup plus discrétionnaire par les responsables politiques, permettant de faire correspondre le niveau auquel elle est fixée à l'objectif politique que se fixerait l'UE.

(Comment ?) **Les possibilités ouvertes par les traités et le calendrier**

Si elle apparaît indispensable, l'adoption d'une fiscalité écologique européenne se situe sur une « ligne de crête ». L'impôt est en effet l'attribut régalien par excellence, puisque c'est le double monopole militaire et fiscal qui est à l'origine même de la création des États-Nations modernes. Le contrôle de la fiscalité fait donc figure de prérogative existentielle pour les États membres, prérogative qui se traduit dans les traités par une marge de manœuvre étroite dans l'instauration d'une fiscalité écologique européenne.

La fiscalité directe n'est pas le bon outil

[8] C'est d'ailleurs une des motivations de la réforme du marché carbone réclamée par neuf États membres : http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/05/07/marche-carbone-neuf-ministres-europeens-reclament-des-mesures-urgentes_3172276_3244.html

Dès 1991, la Commission s'était engagée sur la voie d'une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie. Sa proposition concernait les combustibles fossiles, le charbon, le nucléaire et les autres sources d'énergies non-renouvelables, taxés à partir de leur extraction, fabrication ou importation. Pour ambitieuse qu'elle ait été, elle restait néanmoins bien au fait des réalités économiques : conçue pour être fiscalement neutre, elle prévoyait des compensations sous forme de réductions d'impôt et de restitutions en cas d'investissements dans les énergies décarbonées. Il était prévu que les industries les plus touchées par le dumping écologique ainsi instauré en leur défaveur soient pour un temps intégralement exonérées afin de réduire leurs émissions et de réaliser des économies d'énergie. Une version plus édulcorée datant de 1995 laissait aux États la liberté de moduler le taux et la répartition énergie/carbone de la taxe à court terme.

Néanmoins, alors que les mesures liées à la protection de l'environnement évoquées à l'article 191 TFUE sont régies par la procédure législative ordinaire, celles dont les dispositions sont « essentiellement de nature fiscale » (article 192.2 TFUE, ex-article 175.2 TCE) tombent sous le coup de la procédure législative spéciale où le Conseil statue à l'unanimité. La proposition de la Commission, même édulcorée, fut refusée par certains États membres. Si l'urgence climatique et les exigences qui l'accompagnent se sont depuis lors amplifiées, nul doute qu'une proposition du même calibre subirait un sort identique si cette même voie était une nouvelle fois empruntée.

La fiscalité indirecte : la voie lente

Dans ce contexte, la voie de la fiscalité indirecte a pu apparaître comme une alternative car elle joue sur la compétence européenne pour décider des dispositions sur l'harmonisation des législations relative aux droits d'accises et impôts indirects, harmonisation nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur.

Toutefois, la nature fiscale du contenu prend là encore le pas et est synonyme de passage obligé par la procédure législative spéciale (article 113 TFUE), qui nécessite un vote à l'unanimité des États membres, d'où l'aboutissement à une directive 2003/96 du 27 octobre 2003 au contenu minimal. Les États membres s'y sont engagés à taxer les produits énergétiques – y compris les combustibles fossiles – en leur appliquant un niveau de taxation qui ne peut être inférieur aux niveaux planchers que fixe la directive. Néanmoins de nombreuses exclusions sont venues se greffer à cette position de principe sans que toutes ne puissent se targuer de répondre à une logique de cohérence. Fondée

sur le volume d'énergie consommé, la directive permet à certaines utilisations industrielles et commerciales des carburants de bénéficier d'un taux minimal « super réduit », tandis que quelques activités se voient totalement exonérées. Plus encore, la directive permet aux États membres d'accorder des exonérations totales ou partielles ou des réductions du niveau de taxation dans une longue série de cas, y compris pour des polluants notoires.

Dans la lancée du paquet énergie-climat, la Commission a proposé le 13 avril 2011 une révision[9] de cette directive 2003/96. Celle-ci vise à prendre en considération le contenu énergétique (l'énergie réelle qu'un produit permet d'obtenir) et les émissions de CO_2 qui y sont associées. Il était initialement prévu de mettre un terme au traitement fiscal différencié entre carburants diesel et essence, le premier étant aujourd'hui plus faiblement taxé que le second dans tous les pays de l'UE hormis la Grande-Bretagne. Celle-ci prévoyait également de fixer un prix de référence au carbone de l'ordre de 20 euros la tonne. Les possibilités d'exonérations seraient cette fois bien plus limitées, tandis qu'une période de transition de dix ans est prévue pour que les secteurs économiques aient le temps de s'adapter au nouveau régime fiscal.

Pour autant, l'unanimité requise pour cette réforme entrave jusqu'à présent son adoption. Toujours en discussion et objet de compromis, la proposition de la Commission n'a encore jamais été mise à l'ordre du jour d'un conseil des ministres des finances (Ecofin).

La voie la plus réaliste : la coopération renforcée

Face aux blocages des voies évoquées, la mise en place d'une coopération renforcée paraît être le moyen le plus approprié pour concrétiser une fiscalité écologique européenne ambitieuse. Elle permet de s'extirper de la contrainte fatale de l'unanimité, condition dont on constate qu'elle paralyse systématiquement toute réforme dans ce domaine, ou qu'au mieux elle n'en permettrait l'adoption qu'au prix de compromis qui en videraient la substance et l'intérêt.

Certaines conditions du recours à la coopération renforcée pour instaurer une fiscalité écologique européenne semblent d'ores et déjà remplies :

[9] http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2011_169_fr.pdf

- cibler un domaine qui entre dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union (article 20.1 TUE) : c'est le cas de la fiscalité ;
- viser à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et renforcer son processus d'intégration (article 20.1 TUE), ce que ferait cette fiscalité écologique européenne au regard des objectifs déjà énoncés de l'article 191 TFUE ;
- être une alternative à la procédure ordinaire si les objectifs recherchés ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable (article 20.2 TUE) : on rappellera que le premier projet de fiscalité écologique européenne date de 1991…

D'autres formalités prévues par les traités paraissent tout à fait atteignables comme :

- obtenir une proposition de la Commission au sujet de la coopération renforcée, qui sera validée – à la majorité qualifiée – par le Conseil et approuvée par le Parlement (article 329.1 TFUE) ;
- réunir au moins neuf États (article 20.2 TUE) ;
- ne pas porter atteinte au marché intérieur ou provoquer de distorsion de concurrence (article 326 TFUE) : cette condition dépend du contenu du projet de fiscalité écologique, mais il faut souligner que les précédents projets n'ont pas été rejetés sur le terrain de l'incompatibilité juridique mais en raison de l'absence de consensus politique.

Le calendrier

Fin janvier 2014, la Commission européenne a proposé aux États membres un nouveau paquet énergie-climat – jugé insuffisamment ambitieux par le Parlement européen[10] – sur lequel les États membres ont décidé de s'accorder au mois d'octobre 2014. Une fois l'adoption des *objectifs* acquise, il sera pertinent de se focaliser sur les *moyens* de les concrétiser, au premier rang desquels une fiscalité écologique européenne.
Les États membres ont clairement l'initiative pour adresser une demande à la Commission dans le cadre de la coopération renforcée (cf. article 329.1 TFUE). Pour affirmer la priorité que constitue cette fiscalité écologique européenne, le Parlement européen pourra néanmoins dès le mois d'octobre, « à la majorité des membres qui le

---

[10] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0094+0+DOC+XML+V0//FR

composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités » (article 225 TFUE).

(*Quoi ?)* **La fiscalité écologique européenne : quelles modalités ?**

L'architecture d'une future fiscalité écologique européenne peut prendre plusieurs formes, plus ou moins adaptées mais aussi plus ou moins éloignées de ce qui existe actuellement.

Une fiscalité écologique européenne a minima *: fiscaliser le marché carbone et taxer les secteurs diffus*

À l'heure actuelle, le marché carbone souffre des nombreuses limites qui ont été mentionnées mais il présente le mérite d'exister en tant qu'instrument. Il pourrait être réformé en instaurant un prix plancher du carbone qui ferait office de fiscalisation. Lorsque par le jeu de l'offre et de la demande, l'évolution du marché pousserait le prix de la tonne de carbone au-dessous du prix plancher qui aura été fixé, un mécanisme interviendrait pour retirer du marché l'offre excédentaire de permis carbone. Ce mécanisme public pourrait être financé *via* les ventes aux enchères de permis, dont il est pour l'instant prévu que le produit revienne aux budgets nationaux. Outre l'instauration d'un taux plancher, il paraît indispensable de revoir et restreindre le cas des permis distribués pour fuites de carbone et les dérogations dues au mécanisme de développement propre (cf. *infra*).
Une taxation complémentaire doit être adossée au marché carbone afin de cibler les secteurs à émissions diffuses, c'est-à-dire les secteurs dont on ne peut identifier avec précision l'origine des émissions de GES – transport, agriculture, logement – que celui-ci ne couvre pas. Elle partirait des fiscalités existantes avec pour assiette la taxation du carbone notamment et des énergies. À l'instar de l'exemple suédois, des taux élevés pourraient être fixés d'emblée, accompagnés d'exonérations temporaires pour certains acteurs économiques industriels (afin de ne pas pénaliser la compétitivité) et d'une redistribution ciblée vers les ménages et modulée en fonction de leurs revenus (afin de ne pas accroître les inégalités sociales). Ce système de taxation combiné de l'énergie et

du carbone pèserait d'abord principalement sur l'énergie, avant de voir progressivement augmenter sa composante carbone afin de réorienter les comportements vers des consommations et productions plus écologiques.

Cette option présente toutefois l'inconvénient de demander à court terme un lourd tribut à la compétitivité économique des pays qu'elle concernerait, dans la mesure où un ajustement aux frontières frappant à l'importation les produits « carbonés » serait inenvisageable. Un tel prélèvement est en soi bien compatible avec les règles de l'OMC, au titre des exceptions générales prévues à l'article XX du GATT[11]. En revanche, il créerait inévitablement des distorsions de concurrence avec les pays de l'Union européenne ne participant pas à la coopération renforcée (article 326 TFUE). Cet angle mort laisse donc entière la problématique des fuites de carbone.

Une fiscalité écologique européenne nouvelle : la taxe sur le carbone ajouté

Une autre voie possible pour l'établissement d'une fiscalité écologique européenne serait d'instaurer *ex nihilo* une taxe sur le carbone ajouté, fonctionnant selon le même principe que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la seule différence que l'imposition reposerait ici sur le contenu en carbone – et en « équivalents carbone » – ajouté. Elle concernerait tous les biens et services des pays concernés, s'appliquant à toutes les opérations – de la production à la vente au détail en passant par le conditionnement, le transport, la distribution, le stockage… – afin d'être répercutée dans la consommation finale[12]. Les citoyens pourraient ainsi se rendre compte du réel coût en carbone des produits qu'ils achètent.
Il est traditionnellement opposé une limite de faisabilité technique à l'instauration de cette taxe : il serait trop difficile de mesurer le carbone ajouté par chaque acteur économique dans la chaîne qui va de la production initiale à la consommation finale. Or, cet obstacle n'a rien d'insurmontable. Le recul impose par ailleurs de constater que les pratiques comptables évoluent constamment : comme l'illustre l'introduction de la TVA, l'apparition d'un nouvel impôt s'est souvent accompagnée du besoin de développer des normes comptables différentes. Ainsi en France, la méthode Bilan Carbone®[13]

---

[11] OMC/PNUE (2009), *Commerce et changement climatique*, rapport OMC/PNUE.
[12] Cette TCA serait déductible pour les secteurs déjà couverts par le marché carbone.
[13] Développée par l'ADEME en 2003 avant que sa gestion ne soit reprise depuis 2001 par l'Association Bilan Carbone.

« destinée à comptabiliser les émissions de gaz à effet de serre d'une organisation à partir de données facilement disponibles, tant sur les émissions directes (énergie consommée, nombre de kilomètre parcourus par les employés pour leur mission, etc.) qu'indirectes (fret des marchandises ou des déchets de l'activité, etc.)[14] ». Récemment, l'ADEME a d'ailleurs publié un guide permettant d'appliquer le bilan carbone au secteur tertiaire non marchand[15]. L'article 75 de la loi Grenelle II de 2010 a d'ailleurs rendu obligatoire depuis le 31 décembre 2012 la mise en place d'un bilan carbone pour les entreprises de plus de 500 salariés, les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de plus de 250 personnes[16]. Dans le monde, le marché des outils de gestion et de suivi des émissions de carbone (CEMS) est également en plein essor : estimé à 380 millions de dollars en 2009, il est prévu qu'il connaisse une croissance moyenne de 33 % par an jusqu'en 2017, atteignant alors les 3 milliards de dollars[17].

Une taxe sur le carbone ajouté présente également le grand avantage de ne pas pénaliser la compétitivité des économies européennes car elle frappe de la même manière toutes les sources de consommations « carbone » quelle que soit leur provenance – y compris donc les importations[18]. Ainsi, les producteurs des pays concernés par la taxe ne pâtiront pas d'un traitement écologiquement plus exigeant par rapport à leurs concurrents des autres pays.
Là encore, un obstacle technique peut être avancé : celui de la traçabilité du contenu en carbone, non pas des produits venant de l'UE, mais de certaines importations extra-européennes qu'il est parfois difficile à évaluer. Pour autant, l'imputation des émissions liées aux GES ne pose pas de problème, et la traçabilité des produits hors UE va en se généralisant, de telle sorte que cet obstacle sera vraisemblablement temporaire. Pour preuve, au moment de la conférence de Copenhague sur le climat en 2009, l'Institut américain des commissaires aux comptes (AICPA) et quatorze autres organisations ont lancé un appel demandant aux décideurs politiques de mettre en place un standard

---

[14] http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?id=79287&ref=24691&p1=B
[15] http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=84264&p1=30&ref=12441
[16] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434
[17] http://www.environmentalleader.com/2010/07/01/carbon-management-software-market-to-grow-33/
[18] C'est d'ailleurs cette uniformité de traitement qui met la TCA à l'abri des distorsions de concurrence visées à l'article 326 TFUE et rend ce scénario de fiscalité écologique européenne crédible.

mondial de comptabilisation des émissions de CO2[19]. S'il n'a alors pas abouti, nombre d'acteurs du secteur jugent l'adoption de ce standard inéluctable. La perspective décisive de la conférence de Paris sur le climat en 2015 pourrait fournir la dynamique nécessaire à sa mise en place, pour peu que ce sujet jusqu'à présent peu visible soit mis sur la table et soutenu par un acteur majeur comme l'UE.

L'adoption de cette taxe sur le carbone ajouté – qui viendrait en complément des fiscalités écologiques nationales – devrait à terme être progressivement élargie aux autres types de pollution et utilisation de ressources : NOx, impact biodiversité, produits chimiques, uranium…

(Qu'en faire ?) **Où affecter les recettes ?**

L'allocation des recettes est également un sujet crucial. Au-delà de savoir si les fruits d'une future coopération renforcée seraient reversés au budget de l'UE ou répartis entre les budgets nationaux, la question clef paraît être celle de savoir à quoi seront employées ces recettes. De multiples options sont envisageables, et toutes sont relativement convaincantes : le désendettement des dettes publiques nationales, la baisse de la pression fiscale pour les ménages, le fonds vert promis aux pays en développement, la recherche et développement (R&D), l'abaissement de la fiscalité sur le travail…

Pour cerner l'usage le plus utile de ces recettes, deux critères paraissent primordiaux :

- *un critère de fin* : rendre accessible et réaliste la substituabilité de comportements de production et de consommation, puisqu'il s'agit là de l'objectif central de cette fiscalité écologique européenne ;
- *un critère de moyen* : assurer l'acceptabilité et le consentement de la population à ce nouvel impôt, condition *sine qua non* à la mise en place et à la pleine application de cette nouvelle fiscalité.

Ces recettes devraient ainsi être prioritairement affectées au financement de l'atténuation des émissions de GES pour les publics les moins bien dotés, pour qu'ils puissent réaliser cette substitution par leurs propres moyens. Cela pourrait par exemple

---

19 http://www.aicpa.org/Press/PressReleases/2009/DownloadableDocuments/AICPA_and_World_Accounting_Bodies_Call_for_Single_Standard_for_Climate_Change_Reporting.pdf

se traduire par des aides à la conversion des équipements à forte empreinte carbone.

À tout le moins, ces recettes devraient être destinées à part variable aux options remplissant l'un des deux critères. Dans un premier temps, une majeure partie des recettes pourrait par exemple être utilisée pour faire baisser la fiscalité du travail, afin que cette fiscalité écologique ne revête pas d'aspect punitif. Dans un second temps, ces financements pourraient faire davantage la part belle à la R&D ciblée sur cette transition écologique (efficacité énergétique, énergies renouvelables…), pour offrir une alternative concrète aux comportements qu'elle entend réduire.